

A minősített törvények, mint az alapvető jogok védelmének eszközei Közép- és Kelet-Európában

Jelen cikkben a minősített törvényt, mint az alapvető jogok hatékony védelmének egy lehetséges eszközét vizsgálom Közép-Európában. Érvelésem a magyar,¹ a román² és a moldáv alkotmányfejlődés releváns elemeinek összevetésén alapul. Ez az a három ország Közép- és Kelet-Európában, ahol a minősített törvényt hosszabb ideje folyamatosan alkalmazzák.

Előkérdésként azt kell feltennünk, mit értünk pontosan a minősített törvény fogalma alatt. A különböző alkotmányos rendszerekben eltérő értelmezése alakult ki a minősített törvény fogalmának, mégis beazonosíthatóak azok a közös vonások, melyek valamennyi releváns nemzeti jogintézmény sajátosságai. A minősített törvény a törvények alkotmányosan meghatározott alkategóriája, mely elméletileg a legfontosabb törvényalkotási tárgyköröket foglalja magában, és amelyhez az általános törvényalkotási eljárásnál szigorúbb eljárási garanciák kapcsolódnak.³

Egy átfogó nemzetközi körképet, valamint az általános elméleti bevezetőt követően az összehasonlítás három fő szempontja a történelmi háttér, az eljárási szabályok, valamint a minősített törvényben szabályozott alapjogok köre.

Nemzetközi körkép

A nemzeti alkotmányos rendszerekben eltérő kifejezések léteznek a minősített törvények megnevezésére. Bár a terminológiai kérdések általában nem meghatározóak a tartalmi elemzés szempontjából, jelen esetben mégis célszerű ezek vizsgálatába bocsátkozni, mivel a terminológia minden esetben a minősített törvény fő funkcióihoz kapcsolódik: az alkotmányjogi mellett jelentős a politológiai, a történelmi, valamint a szuverenitást központba helyező nézet is. Az organikus törvény terminológia egyebek mellett felbukkan a francia,⁴ a spanyol⁵ valamint a román és a moldáv alkotmányokban, itt a hangsúly az alkotmányjogi megközelítésre kerül. Spanyolországban ezek a jogszabályok a tágabb értelemben vett alkotmány, az "alkotmányos blokk" részei, de a legtöbb országban felhívhatóak az organikus törvények az egyszerű törvények alkotmányossági normakontrollja során.⁶

Az alkotmányerejű törvény kategóriát Magyarországon vezették be a demokratikus átalakulás idején, a koncepció szerint az organikus törvények az alkotmánnyal azonos szinten helyezkedtek el a jogforrási hierarchiában.⁷ A "kétharmados törvény" formulát szintén Magyarországon alkalmazták, az 1990 és 2011 közötti bő két évtizedben. E felfogás a minősített többség politikai szerepét helyezte előtérbe: széleskörű konszenzusra volt szükség ezen törvények megváltoztatásához az egyszerű többség helyett.

¹ Magyarország Alaptörvényének T) cikk (4) bekezdése [2011.04.25]

² Románia Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése [1991.12.08]

³ CAMBY J.-P. [1998]: Quarante ans de lois organiques. (Az organikus törvények negyven éve) *Revue de droit publique*. 1998. 5-6. évf. p. 1686-1698.; JAKAB A. – SZILAGYI E. [2014]: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, p. 96-110; AVRIL P. – GICQUEL J. [2014]: Droit parlementaire. (Parlamenti jog) Dalloz [ISBN-102275041516], p. 267-307.

⁴ Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.4]

⁵ Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.12.07]

⁶ N° 66-28, DC du 8 juillet 1966 (Rec., p. 15)., TROPER M. - CHAGNOLLAUD D. (ed.) [2012]: *Traité international de droit constitutionnel*. (Az alkotmányjog nemzetközi alapjai) vol. 1. Paris: Dalloz, 2012, p. 346.

⁷ KILÉNYI G. [1994]: Az alkotmányozási folyamat és a kétharmados törvények. *Jogtudományi Szemle*, 1994/5, p. 201-209.

Magyarország Alaptörvénye ismételten új terminológiát honosított meg, létrehozva, illetve feltámasztva a sarkalatos törvény jogintézményét,⁸ az előképül szolgáló kétharmados törvényekhez közel álló tartalommal. Ez a szimbolikus lépés az Alaptörvény jogtörténeti hagyományokra építő retorikájába illeszkedett.⁹

Franciaország, Spanyolország és Magyarország a minősített törvényalkotás három jelentős modelljét képviseli. A minősített törvény problémaköre azonban nem csak az említett három országot érinti, hanem számos más jogrendszer is.

Bár az angol történeti alkotmányfejlődés bizonyos vonásaiban már tetten érhető a minősített törvény logikájának alkalmazása,¹⁰ a minősített törvények modern története 1958-al kezdődik, a francia V. Köztársaság Alkotmányával.¹¹ Afrika dekolonizációját követően, a francia mintát követve számos afrikai frankofón ország alkotmányába kerültek be az organikus törvények,¹² jelenleg mintegy 21 afrikai ország alkotmányában találunk organikus törvényeket, mint Algéria,¹³ Szenegál,¹⁴ illetve Tunézia,¹⁵ valamint más országok szerte a kontinensről.¹⁶

A minősített törvények elterjedésének második hulláma a spanyol és portugál nacionalista diktatúrák bukásához kapcsolódik:¹⁷ a minősített törvények mindkét ország alkotmányába bekerültek,¹⁸ majd később több latin-amerikai állam is követte a példát, mint Ecuador,¹⁹ vagy Venezuela,²⁰ de további országok is említhetők.²¹

Végezetül a minősített törvények térnyerésének harmadik fázisaként, a közép-európai szocialista rendszerek összeomlását követően e megoldás bekerült a magyar, a román,²² valamint a moldáv²³ alkotmányos rendszerbe.

⁸ Magyarország Alaptörvényének T) cikk (4) bekezdése [2011.04.25]

⁹ KÜPPER H. [2014]: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben. MTA Law Working Papers 2014/46. p. 2-5.

¹⁰ LEYLAND P. [2012]: The constitution of the United Kingdom: a contextual analysis (Az Egyesült Királyság alkotmánya: kontextuális elemzés), Oxford; Portland, Or. Hart Publishing, 2012, p. 25-42.

¹¹ Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04]

¹² DAVID R. [1964]: Les grands systèmes de droit contemporains. (A világ főbb jogrendszerei) Dalloz, Paris, [ISBN: 978 22 470 13791], p. 630.

¹³ Algéria Alkotmányának 123. cikke [1996.05.15]

¹⁴ Szenegál Alkotmányának 78. cikke [2001.01.07]

¹⁵ Tunézia Alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]

¹⁶ Angóla Alkotmányának 166. cikk (2) bekezdés b) pontja és 169. cikk (2) bekezdése [2010.01.21]; Benin Alkotmányának 97. cikke [1990.12.02.]; Burkina Faso Alkotmányának 155. cikke [1991.06.02.]; Csád Alkotmányának 127. cikke [1996.]; Dzsibuti Alkotmányának 66. cikke [1992.]; Egyenlítői-Guinea Alkotmányának 104. cikke [1991.]; Elefántcsontpart Alkotmányának 71. cikke [2016.11.08]; Gabon Alkotmányának 60. cikke [1991.]; Guinea Alkotmányának 83. cikke [2010.05.07.]; Kongói Demokratikus Köztársaság Alkotmányának 124. cikke [2006.02.18.]; Kongói Köztársaság Alkotmányának 125. cikke [2001.]; Közép-Afrikai Köztársaság Alkotmányának 52. 70. 73. 77. 80. 85. 87. 89. 92. 93. 99. 101. 102. 103. és 105. cikke [2004.12.27]; Madagaszkár Alkotmányának 88. és 89. cikke [2010.11.14]; Marokkó Alkotmányának 85. és 86. cikke [2011.07.01.]; Mauritánia Alkotmányának 67. cikke [1991.07.12.]; Niger Alkotmányának 131. cikke [2010.10.31.]; Togo Alkotmányának 92. cikke [1992.10.14.]; Zöldfoki-Szigetek Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése és 86. cikk (2) bekezdés b) pontja [1980]

¹⁷ Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.12.07], Portugália Alkotmányának 136. cikk (3) bekezdése [1976.04.02]

¹⁸ CONVERSI D. [2002]: The Smooth Transition (Sima átmenet) *National Identities*, Vol. 4, No. 3, 2002. p. 223-244.

¹⁹ Ecuador Alkotmányának 133. cikke [2008.09.28]

²⁰ Venezuela Alkotmányának 203. cikke [1999.12.20]

²¹ Chile Alkotmányának 63. cikke [1980.10.21.]; Dominikai Köztársaság Alkotmányának 112. cikke [2015.06.13]; Kolumbia Alkotmányának 151. cikke [1991.07.04]; Panama Alkotmányának 164. cikke [1972]; Peru Alkotmányának 106. cikke [1993.12.31]

²² Románia Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése [1991.12.08]

Ezen felül néhány korábbi szovjet tagköztársaságban szintén megjelent a minősített többségű törvényalkotás, azonban néhány év után a vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket hatályon kívül helyezték.

Meg kell jegyezni, hogy a minősített törvényalkotási tárgyak általában két fő csoportba oszthatók: az alapvető jogokra, valamint az intézményi tárgykörökre.²⁴ A minősített törvények gyakran szabályozhatják az alapvető jogok és szabadságok széles körét, egyebek mellett a gyülekezési szabadságot, az egyesülési szabadságot, a vallásszabadságot, vagy az alapvető politikai jogokat. Emellett azonban általában az állam alapvető intézményeire vonatkozó részletes szabályoknak is minősített törvénybe kell kerülniük. Magyarországon például az Országgyűlésről,²⁵ az Alkotmánybíróságról,²⁶ az Állami Számvevőszékről,²⁷ a Nemzeti Bankról²⁸ valamint a bíróságok szervezetéről²⁹ sarkalatos törvény rendelkezik. Jelen tanulmány a jogvédelmi funkcióra összpontosít, ez azonban nem vizsgálható elszigetelten az intézményi vonatkozásoktól, ezért a szükséges mértékben utóbbira is kitérek.

A két aspektus összhangja tekintetében két alapvető modellt szükséges elhatárolnunk. Franciaországban az organikus törvényeket, *de Gaulle* vezette be, aki az intézményi aspektusokra helyezte a hangsúlyt, az alapvető jogoknak csekély jelentőséget tulajdonított.³⁰ Ennek köszönhetően a francia organikus törvények főként az állam alapvető intézményeit szabályozzák.³¹ Ezzel szemben Spanyolországban egyensúly tapasztalható az alapjogi és az intézményi megközelítés között.³² Spanyolországban – Franciaországgal szemben – az alapvető jogok széles körét szabályozzák az organikus törvények.³³ A Spanyol Alkotmánybíróság következetesen megszorító értelmezést alkalmaz az organikus szabályozás terjedelmét illetően, hogy elkerülje a kormányzati mozgástér indokolatlan korlátozását.³⁴

A továbbiakban a magyar, a román és a moldáv tapasztalatok összevetésére fókuszálok. A demokratikus átalakulás idején számottevő kockázati tényezőt jelentett mindhárom államban a kormányzat ellenőrizetlen túlhatalmától való félelem, amit a kommunizmus közeli emlékei tápláltak. A minősített többség előtérbe kerülésének egyik fő tényezőjének ez tekinthető.³⁵ A politikai átmenet mindig magában hordozza az erőszak elharapózásának, a

²³ Moldova Alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése, 63. cikk (1) és (3) bekezdése, 70. cikk (2) bekezdése, 72. cikk (3) és (4) bekezdése, 74. cikk (1) bekezdése, 78. cikk (2) bekezdése, 80. cikk (3) bekezdése, 97. cikk, 99. cikk (2) bekezdése, 108. cikk (2) bekezdése, 111. cikk (1) és (2), 115. cikk (4) bekezdése, 133. cikk (5) bekezdése [1994.07.29]

²⁴ 14/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1476.

4/1993. (II.12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

²⁵ Magyarország Alaptörvényének 4. cikk (5) bekezdése; 5. cikk (8) bekezdése; 7. cikk (3) bekezdése [2011.04.25]

²⁶ Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (8) bekezdése [2011.04.25]

²⁷ Magyarország Alaptörvényének 43. cikk (4) bekezdése [2011.04.25]

²⁸ Magyarország Alaptörvényének 41. cikk (6) bekezdése [2011.04.25]

²⁹ Magyarország Alaptörvényének 25. cikk (8) bekezdése [2011.04.25]

³⁰ ACHER P. [2012]: Le Parlement en France. (A Parlament Franciaországban.) *Etude (broché)*. Paru en 08/2012. p. 11-23.

³¹ TROPER M. [2008]: "Constitutional Law" (Alkotmányjog) in BERMAN G. – PICARD E. (eds.): Introduction to French Law. (Bevezetés a francia jogba) 2008, Kluwer, p. 13. (1-34.)

³² SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2.

³³ JCC no. 236/2007.

³⁴ BARCELÓ I SERRAMALERA M. [2004]: La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes. (Az organikus törvények hatóköre és pozíciója a forrásrendszerben) Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, [ISBN: 978 849 635 434 0], p. 30-31.

³⁵ BOZÓKI A. (ed.) [1999]: The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy (Az 1989-es kerekasztal beszélgetések: a magyar demokrácia genézise) Central European University Press, [ISBN: 963 9241 21 0], p. 2478.

fegyveres konfliktusnak a veszélyét, ezért a másik cél ennek megelőzése, vagy legalábbis mielőbbi lezárása volt.³⁶

Történelmi háttér

A történelmi háttér lényegesen eltér a három érintett közép-európai országban. Romániában, ebben a tekintetben az alkotmányozási folyamat nemzeti tradíciókra alig támaszkodhatott, mindössze a XIX. század közepéről, a két román fejedelemség egyesülésének korszakából idézhetünk fel egy organikus törvény elnevezésű dokumentumot, ez azonban mai fogalmaink szerint inkább alkotmánynak, sem mint minősített törvénynek tekinthető. A francia, és bizonyos vonatkozásban a német, az olasz és a belga alkotmányos rendszer viszont nagy hatást gyakorolt a román demokratikus intézményrendszerre.³⁷ Emellett az 1980-as évekből a társadalomnak közvetlen és fájdalmas tapasztalatai voltak a diktatúra túlkapásairól, az alapvető jogok rendszer szintű semmibe vételéről. Romániában az átmenet nem békésen, hanem forradalmi úton, fegyveres összecsapások eredményeként valósult meg. Mindez fokozott óvatosságra intette az új Alkotmány megszövegezőit: minden olyan eszközt meg kívántak ragadni, melyek alkalmasak lehettek az alkotmányos rendszer stabilitásának erősítésére. Egyetlen másik európai országban sem tapasztalható, hogy a minősített törvényt közvetlenül egy fegyveres konfliktust követően illesztették volna az alkotmányba.

Moldovában alkotmányos előzmények gyakorlatilag nem léteztek, a moldáv állam a rendszerváltást megelőzően mindössze az I. világháború utolsó szakasza idején állt fenn néhány hónapig.³⁸ Ennek következtében a külföldi minták kerültek előtérbe: valójában sok tekintetben a román Alkotmány logikája és struktúrája köszön vissza Moldova alaptörvényében is.³⁹ Emellett ki kell emelni, hogy a moldáv társadalmat számos konfliktus osztotta meg a demokratikus átmenet időszakában: a román és az orosz lakosság közti ellentétek, a Dnyeszter-menti elszakadási törekvések, Gagauzia autonóm státusz iránti igénye. Ezekre tekintettel indokoltnak látszott a szigorúbb többségi követelmény meghatározása a minősített törvények kapcsán. Ugyanakkor egyes moldáv álláspontok szerint az alkotmányozási folyamat idején a fő kockázati tényezőt jelentő ellentétek még nem kristályosodtak ki, ezért azok nem is játszottak szerepet az organikus törvények alkotmányba emelésében. Valójában román és orosz hatásnak köszönhető, hogy a törvényeken belül létrehoztak egy speciális alkategóriát. E felfogás képviselői szerint a külföldi minták mellett kizárólag alkotmányossági és hatalomelméleti szempontokat tartottak szem előtt az alkotmányozási folyamat résztvevői, amikor az organikus törvények mellett döntöttek.⁴⁰

A magyar eset ebből a szempontból bonyolultabb, gyökereit a történelmi alkotmányfejlődés időszakában kell keresnünk.⁴¹ 1945 előtt az alkotmányos berendezkedés pilléreit a sarkalatos törvények jelentették.⁴² A sarkalatos törvények köre azonban nem volt pontosan meghatározva, a vonatkozó eljárási szabályok pedig ugyanazok voltak, mint az egyszerű

³⁶ ELSTER J. [2012]: Constitution-making and violence. (Alkotmányozás és erőszak) *Journal of Legal Analysis* 4:7–39, 2012, p. 7-9. és 21-37.

³⁷ DELEANU I. [2006]: *Institutii si proceduri constitutionale*. (Alkotmányos eljárások és intézmények) Ed. CH Beck, Bucuresti, 2006, p. 220.

³⁸ LENGYEL L. [2011]: A Moldáv Köztársaság. Magyar Moldáv Baráti Társaság, Budapest, p. 55.

³⁹ CARNAT T. [2005]: *Constitutional law*. (Alkotmányjog) Chisinau, State University of Chisinau, [ISBN: 997 593 7497], p. 129-130.

⁴⁰ A Chisinaui Állami Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetőjével, *Violeta Cojocaroval* készített interjú alapján [Chisinau, 2017.09.14]

⁴¹ MARCZALI H. [1907]: Az 1790/1-diki országgyűlés. Budapest. A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása. I. k., p. 110.

⁴² HAJNÓCZY J. [1791]: Magyarország Országgyűléséről. In: *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1958, p. 236-240.

törvényekre vonatkozóan.⁴³ 1989-ben a demokratikus átmenetet meghatározó hat törvényt összefoglalóan ismételten sarkalatos törvényekként emlegették.⁴⁴ Szinte ezzel egy időben, a demokratikus Alkotmány kiegészítéseként került a jogrendszerbe az alkotmányerejű törvények kategóriája: ezek elfogadásához és módosításához az Alkotmányhoz hasonlóan az összes képviselő kétharmadának egyetértésére volt szükség.⁴⁵ Az akkori felfogás szerint minden alapvető jogot érintő szabályt alkotmányerejű törvénybe kellett foglalni. A minősített többség túlságosan széleskörű alkalmazása aláásta az ország kormányozhatóságát, mivel szinte minden szabályozási tárgy kapcsolódik valamilyen formában az alapvető jogokhoz.⁴⁶ Az akkori minősített többségi követelmény terjedelmére nézve tágabb, formáját tekintve pedig szigorúbb volt a mostaninál. Az alkotmányerejű törvényeket a bizonytalanság szülte: az akkori politikai élet résztvevői nem láthatták előre a közelgő országgyűlési választások eredményét, a győztesek későbbi szándékait, ezért abban voltak érdekeltek, hogy a fontos döntésekből lehetőleg senki ne maradjon ki.⁴⁷ Ezt felismerve az első demokratikus választásokat követően, 1990 tavaszán a kormányoldal és az ellenzék kompromisszumot kötött egymással a minősített többségű törvényalkotás visszaszorításáról. Az „alkotmányerejű törvény” megjelölést a „kétharmados törvény” terminológia váltotta fel, a minősített tárgykörnek tekintett alapvető jogokat pedig konkrétan nevesítették az Alkotmányban.⁴⁸ E megoldás közel állt a spanyol logikához, mely a minősített többségű jogalkotás intézményi és alapjogi aspektusának egyensúlyán alapul.⁴⁹ 2012-ben hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, mely a történelmi hagyományokra utalva felélesztette a sarkalatos törvény megnevezést, igaz, az eredetitől eltérő értelemben.⁵⁰ A jelenlegi sarkalatos törvényeket, illetve tárgyköröket konkrétan nevesíti az Alkotmány, a megkövetelt többség továbbra is a jelenlévő képviselők kétharmada. A sarkalatos törvényeket, illetve törvényalkotási tárgyköröket konkrétan meghatározza az Alaptörvény,⁵¹ szembeutú viszont, hogy az Alaptörvény hatályba lépésével az alapvető jogok szinte eltűntek a sarkalatos tárgykörök sorából.⁵² A mostani magyar megközelítés, némileg a francia, illetve a román/moldáv értelmezéshez hasonlóan az intézményi oldal túlsúlyán alapul, mindössze néhány alapvető jog, illetve jogvédelmi intézmény esik továbbra is sarkalatos körbe.⁵³ Magyarország egészen egyedülálló abban a tekintetben, hogy az elmúlt három évtizedben legalább három különböző koncepciója létezett már a minősített többségű törvényalkotásnak. Miközben más országokban az egyszer Alkotmányba foglalt modell, minden hibájával és erényével együtt hosszú évtizedekre

⁴³ DR. FERDINÁNDY G. [1902]: Magyarország közzjoga. (Alkotmányjog) Budapest. Politzer Zsigmond és Fia kiadása, p. 77.

⁴⁴ ANTAL A. – BRAUN I. – FINTA L. – TÖRÖK Z. [2011]: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ 2011. november 24, p. 5.

www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdések_111122.pdf

⁴⁵ 1989. évi XXXI. törvény (8) §

⁴⁶ Lásd 45. l.

⁴⁷ SZALAI A. [2011]: A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon.

www.propublicobono.hu/pdf/Szalai_2.pdf

⁴⁸ 1990. évi XL. törvény

⁴⁹ CHOFRE SIRVENT J. F. [1994]: Significado y función de las leyes orgánicas. (Az ökológiai törvények jelentése és működése) 1994, Madrid: Tecnos, p. 19-50 and 59-61.

⁵⁰ BARNA D. – SZENTGÁLI-TÓTH B. [2013]: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák. *Ars Boni Law Review*, 14th February of 2013.

www.arsboni.hu/barnaszentg.html

⁵¹ BODNÁR E. – MÓDOS M. [2012]: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. 2012/ 1, p. 33-34.

⁵² SZENTGÁLI-TÓTH B. [2012]: Alapjogok új alapokon? (társszerzőkkel) in: Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről. (Szerk.: Balogh Elemér et al.), Hallgatói Közjogi Dolgozatok I., FÁMA Zrt. - Nemzeti Közszozlátati és Tankönyv Kiadó, 2012, p. 53-79.

⁵³ JAKAB 2014 (3. l.)

meghatározza az alkotmányfejlődést, Magyarországon a minősített törvény koncepció gyakori újragondolását tapasztaljuk.⁵⁴

Eljárási szabályok

A magyar, a román és a moldáv rendszer lényegesen eltér az alkalmazott eljárási szabályok tekintetében. A román alkotmányos rendszer részben átvéve a francia megközelítést a törvényhozás két házában egyaránt abszolút többséget követel meg a jelenlévő képviselők többsége helyett.⁵⁵ A másik lényeges jogi különbség az, hogy a Kormány csak parlamenti felhatalmazás alapján alkotott rendelettel szabályozhat organikus tárgykört. A sürgősségi rendeleteket a Parlament csak utólag hagyja jóvá, ezek a jogszabályok nem érinthetik az organikus törvények szabályozási tárgyát.⁵⁶ A többség szintjét tekintve hasonló logika érvényesül Moldovában is, azzal az eltéréssel, hogy ott egykamarás parlament működik. Moldovában emellett az organikus törvényalkotási eljárás parlamenti szakaszára szigorúbb szabályok vonatkoznak, mint az egyszerű törvények esetében.⁵⁷ A magyar Parlament ugyancsak egykamarás, itt azonban a sarkalatos törvények elfogadásához és módosításához megkövetelt többség viszont magasabb. Magyarországon a sarkalatos törvények elfogadásához, vagy módosításához a jelenlévő képviselők kétharmadának támogató szavazatára van szükség.⁵⁸

A valóságban az organikus törvények elfogadására vonatkozó eljárásrend a legtöbb országban nem egységes. Franciaországban is tapasztalhatóak olyan jelenségek, hogy egyes organikus törvények kvázi alkotmányos karakterrel bírnak,⁵⁹ Spanyolországban pedig az autonóm közösségek státuszát rögzítő törvényeket kell a többi organikus törvényhez képest is szigorúbb szabályok szerint elfogadni (kötelező előzetes alkotmányossági normakontrollra van szükség ilyenkor).⁶⁰ Ehhez hasonlóan érzékelhetünk Moldovában, ahol a Gagauzia autonómiájáról szóló törvény elfogadásához az abszolút többség helyett háromötödös szavazatarányra van szükség.⁶¹ Magyarországon is ismert a sarkalatos törvények közti különbségtétel eljárási tekintetben: el kell határolnunk az ún. kis- és a nagy kétharmadot (a jelenlévő, illetve az összes képviselő kétharmadának szavazata).⁶² A minősített törvények közti eljárási különbségtétel tehát gyakori, mindez azonban nem érinti az alapvető jogokat: egyetlen olyan példát sem említhetünk, amikor a speciális előírások alapvető jogokról szóló minősített törvényekre vonatkoznának.

A minősített törvényben szabályozott alapjogok köre

Mint korábban már utaltam rá, a minősített törvényi szabályozás két fő ága az intézményi, illetve az alapjogi minősített többség.⁶³ Az intézményi aspektus részleteit itt nem tárgyalom, de szinte minden releváns jogrendszerre igaz, hogy az állam alapvető intézményeinek szervezetére, működésére és kapcsolatrendszerére vonatkozó, alkotmányba nem kerülő

⁵⁴ KUKORELLI I. [2006]: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. [ISBN: 963 7340 26 2], p. 155.

⁵⁵ Románia Alkotmányának 76. cikk (1) bekezdése [1991.12.08]

⁵⁶ VIDA I. [2006]: Legistica formala. (A törvényalkotás formai követelményei). Ed. Lumina Lex, Bucuresti, 2006, p. 52-62

⁵⁷ Moldova Alkotmányának 74. cikk (1) bekezdése [1994.07.29]

⁵⁸ Magyarország Alaptörvényének T) cikk (4) bekezdése [2011.04.25]

⁵⁹ DE GUY BRAIBANT, M. [1996]: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein. (Az alkotmányossági kontroll háttere és a jogforrási hierarchia) p. 323.; N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

⁶⁰ SOSA WAGNER F. [1979]: Aproximación al tema de las leyes orgánicas. (Bevezetés az organikus törvények rendszerébe) Revista española de derecho administrativo. No. 21, 1979, p. 199-204.

⁶¹ Moldova Alkotmányának 111. cikk (7) bekezdése [1994.07.29]

⁶² Magyarország Alaptörvényének E) cikk (4) bekezdése [2011.04.25]

⁶³ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

szabályokat minősített törvénybe kell foglalni. A minősített törvényalkotási tárgyak között találunk alapvető jogokat, illetve az alapvető jogokat védő intézményeket. E kettősség értelmezésem szerint a minősített többségű törvényalkotás jogvédelmi szerepének két szintjeként fogható fel. A közvetlen szint azt jelenti, hogy egyes alapvető jogokat minősített többséggel elfogadott törvényben kell szabályozni, míg a közvetett aspektus lényege, hogy az alkotmánybírárságra, az ombudsmanra, illetve a bírósági rendszerre és a bírák jogállására vonatkozó szabályokra is emelt többségi követelmény vonatkozik a függetlenség garanciájaként. Mint a történeti utalások is jól mutatják, a minősített törvényi szabályozás terjedelme gyakran változik Magyarországon, a jelenlegi magyar, román és moldáv rendszer a jogvédelem tekintetében azonban közel áll egymáshoz: mindhárom alkotmányos rendszerre igaz, hogy a minősített törvény közvetlen jogvédelmi szerepe csak szűk körben érvényesül. Példaként említhető a vallásszabadság,⁶⁴ vagy az állampolgárság.⁶⁵

A minősített többség nem csak, sőt nem elsősorban közvetlenül az alapvető jogokat, hanem az azokat védő intézményeket is érinti. A magyar, a román és a moldáv Alkotmányban három ilyen fő intézményt találhatunk a minősített körben: az alkotmánybírásgot, az ombudsmant, valamint a bírósági rendszert. A minősített többség közvetett jogvédelmi szerepe valójában ennél összetettebb: Romániában és Moldovában organikus tárgykörnek számít például az oktatási rendszer szervezetére vonatkozó szabályozás is.⁶⁶

Bár a fenti közös vonások látszólag egyszerű választ adnak arra a kérdésre, milyen körben szabályozzák a minősített törvények az alapvető jogokat Közép-Európában, a három rendszer tényleges működése csak akkor érthető meg, ha felidézzük, hogyan, milyen technikákkal jelöli ki a három vizsgált jogrendszer a minősített törvényi szabályozás határait.

Magyarországon az Alaptörvény új rendszert honosított meg a sarkalatos- és az egyszerű törvényi szabályozás elkülönítésére. Az Alaptörvény rögzíti, hogy az egyes alapvető, vagy részletes szabályait minősített többséggel kell megalkotni.⁶⁷ Mivel az Alkotmánybírásg következetes gyakorlata értelmében ugyanazon a törvényen belül sarkalatos és egyszerű rangban lévő rendelkezések is felbukkanhatnak,⁶⁸ minden olyan törvénybe, melyben sarkalatos szabályok találhatók, sarkalatossági záradékokat kell elhelyezni. Az Alkotmánybírásgnak van hatásköre arra, hogy a sarkalatossági záradékok tartalmát összevesse az alapjukat képező alaptörvényi rendelkezéssel: így például, hogy megállapítsa, az állampolgárságról szóló törvényben sarkalatossá minősített szabályok valóban egybe esnek-e az állampolgárság részletes szabályaival.⁶⁹ A magyar megoldás sajátossága még az, hogy nincs átfogó felsorolása a sarkalatos tárgyköröknek, a minősített többségi követelményre utaló szabályokat elszórva találjuk a normaszövegben. Az Alaptörvény szerint nincs jogforrási értelemben vett hierarchia az egyszerű- és a minősített törvények között, ez számos dogmatikai és gyakorlati vita forrása.⁷⁰ Az Alkotmánybírásg számos esetben foglalkozott a

⁶⁴ Magyarország Alaptörvényének XIX. cikk (3) bekezdése [2011.04.25], Románia Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdés s) pontja [1991.12.08], Moldova Alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés k) pontja [1994.07.29]

⁶⁵ Magyarország Alaptörvényének G) cikk (4) bekezdése [2011.04.25], Románia Alkotmányának 5. cikk (1) bekezdése [1991.12.08], Moldova Alkotmányának 17. cikk (1) bekezdése [1994.07.29]

⁶⁶ Románia Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdés n) pontja [1991.12.08], Moldova Alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés k) pontja [1994.07.29]

⁶⁷ SCHMIDT P. [2013]: A sarkalatos törvények dilemmája

szalaykor.blog.hu/2013/05/15/dr_schmidt_peter_a_sarkalatos_torvenyek_dilemmaja

⁶⁸ 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

⁶⁹ Erre a logikára példaként lásd: 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, ABK 2015. június 9., 741.

⁷⁰ CSERNE P. – JAKAB A. [2015]: A kétharmados törvények helye a magyar jogforráshierarchiában *Fundamentum*, 2001/2. p. 40-47.
works.bepress.com/peter_cserne/25

törvények két alkategóriájának kapcsolatával, illetve többször került szembe azzal a problémával, hogy egy törvényen belül kétségesse vált, hol húzódik az alkotmányosan kijelölt határ az egyszerű- és a minősített szabályozás között.⁷¹

Romániában az Alkotmány 73. cikke rögzíti az organikus tárgykörök többségét, de számos egyéb területet is organikusnak minősítenek az Alkotmány cikkei, jóval többet, mint Magyarországon. Romániában az egyes törvényekről egyértelműen meg kell határozni, hogy azok organikus, vagy “egyszerű” jellegűek-e, az egyes törvényeken belül azonban mégis lehetnek különbségek. Az Alkotmánybíróság több ízben is foglalkozott olyan esetekkel, amikor egy adott törvényen belül kellett elhatárolni az organikus és az egyszerű rendelkezéseket.⁷² Romániában az organikus szabályozás köre jóval tágabb, mint Magyarországon, igaz viszont, hogy a hozzárendelt többségi követelmény, így a minősítés jogi következményei is enyhébbek. Romániában és Moldovában organikusnak minősül például a polgári törvénykönyv, a büntető törvénykönyv és több más, az alapvető társadalmi viszonyok széles körét szabályozó kódex. Magyarországon az ilyen törvények tipikusan nem számítanak sarkalatosnak, mert az ilyen kategorizálás a szükséges gyakori módosításokat akár teljesen ellehetetlenítené.

Moldovával kapcsolatban ehelyütt azt szükséges megemlíteni, hogy ott az organikus törvények valóságos köre nem, vagy nem feltétlenül ismerhető meg pusztán az Alkotmányból.⁷³ A romániaihoz hasonló felsorolást itt is megtaláljuk az Alkotmány 73. cikkében, illetve más szakaszok is utalnak egyes törvényalkotási tárgykörök organikus jellegére.⁷⁴ A Parlamentnek ezen felül azonban lehetősége van arra, hogy az Alkotmányban organikusnak nem minősített törvényt is ilyenként fogadja el, mindösszesen fel kell tüntetnie egyértelműen az elfogadott törvényben, hogy a Parlament mérlegelése alapján organikusként elfogadott jogszabályról van szó.⁷⁵ A Parlament ilyen irányú mozgástere egyáltalán nem csak elméleti kérdés: a törvényhozás minősítette organikusnak egyebek mellett az ügyészségről, a rendőrségről, a bíróságokról, az ügyvédekről, a média jogállásáról, illetve a nemzetbiztonsági szervekről szóló törvényeket.⁷⁶ A moldáv jogrendszer e sajátossága a gyakorlatban azt jelenti, hogy a moldáv jogforrási hierarchia az Alkotmányon túl az organikus törvényekre épül, itt a minősített jelleg nem a kivétel, hanem a főszabály. Jóval szélesebb az organikus törvények köre Moldovában, mint bárhol máshol, az egyszerű törvények száma ehhez képest csekély. Ez a sajátosság magyarázza, hogy Moldovában az organikus törvényekkel kapcsolatos elméleti viták gyakorlatilag nem merülnek fel, senki sem vitatja, hogy az organikus törvények az egyszerű törvények felett állnak a jogforrási hierarchiában. Ez magyarázza, hogy Moldovában egyértelműen a stabilitást erősítő garanciaként, az Alkotmány meghosszabbításaként tekintenek az organikus törvényekre, annak nem kívánatos következményeivel, a politikai és közjogi viszonyokat torzító hatásaival nem számolnak.⁷⁷ A moldáv alkotmánybírósági

⁷¹ Példaként lásd: 5/1990. (IV. 9.) AB határozat, ABH 1990, 32.; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.; 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330.; 27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289.

⁷² A román Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatára példaként lásd: Decision of Constitutional Court no 88/2.06.1998, Official Gazette no 207/3.06.1998; Decision of Constitutional Court no 442/10.06.2015, Official Gazette no 526/15.07.2015; Decision of Constitutional Court no 568/15.09.2015, Official Gazette no 844/12.11.2015; Decision of Constitutional Court no 622/13.10.2016, Official Gazette no 60/20.01.2017

⁷³ CARNAT T. (39. lj) p. 114-115., p. 129-130.

⁷⁴ Moldova Alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés p) pontja [1994.07.29]

⁷⁵ Moldova Alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés r) pontja [1994.07.29]

⁷⁶ Teodor Carnat, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tagjával és a Moldovai Állami Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének professzorával készített interjú alapján [Chisinau, 2017.09.14]

⁷⁷ A Rodica Secrieruval, a Moldáv Köztársaság Alkotmánybíróságának főtíkárával készített interjú alapján [Chisinau, 2017.09.15]

gyakorlatban legfeljebb egy-egy organikus törvény tartalmi alkotmányossága merülhet fel, magának az organikus törvénynek a jogforrási jellege nem vitatott.⁷⁸

Összegzés

A fenti rövid összehasonlítás alapján amellet lehetne érvelni, hogy a minősített többségű törvényalkotás alkalmas eszköz az alapjogvédelem erősítésére a közép-európai poszt-kommunista országokban. Álláspontom szerint e vonatkozásban legalább két történelmi helyzetet szükséges elkülöníteni. A minősített többség a konszenzuális törvényalkotás kikényszerítésével a demokratikus átmenet békés lebonyolításának fontos eszköze volt Magyarországon, Romániában és Moldovában egyaránt, mindez követendő példa lehetett a régió más államai számára is. A rendszerváltás idején az érintett államok még nem voltak aktív részesei számos nemzetközi együttműködésnek, több jogvédelmi nemzetközi jogi dokumentumot nem írtak alá, belső intézményrendszerük pedig nem volt alkalmas a hatékony és kiszámítható jogvédelem megvalósítására. Ezzel szemben napjainkban számos nemzetközi szerződés rögzít kötelező jogvédelmi előírásokat Közép- és Kelet-Európa országai számára, illetve egy jól kiépített állami és társadalmi rendszer biztosítja a jogvédelem érdemi eszközrendszerét. Napjainkban nem kell számolni egyes politikai erők azon célkitűzéseivel, hogy fel kívánják számolni a politikai struktúra alapvetően demokratikus jellegét és diktatórikus berendezkedést próbálnának meghonosítani. A közelmúlt magyarországi és romániai tapasztalatai rámutatnak arra is: egy erős parlamenti többség kezében a minősített többségű törvényalkotás garancia helyett könnyen válhat az aktuális jogalkotás bebetonozásának eszközévé. A minősített parlamenti többséggel elfogadott szabályokat később rendkívül nehéz, szinte lehetetlen lesz megváltoztatni. Ezekből a megfontolásokból az következik, hogy a demokratikus átmenet idején indokolt volt a minősített többségű törvényalkotás körének kiterjesztő értelmezése, jelenleg azonban ugyanez a logika már inkább a kormányzat kezének túlságosan erős megkötéséhez vezet. Erős érvek támogatják azt a nézetet, hogy a minősített törvényeknek helyük van Közép-Európa jogrendszereiben, különösen az alapvető jogok védelme érdekében, ugyanakkor el kell kerülni a parlamentarizmus logikájának a feltétlenül szükségesen túli torzítását. Amennyiben egy törvényalkotási tárgykörhöz minősített többségi követelmény kapcsolódik, az adott jogszabály megalkotásához ellenzéki támogatás is szükséges, így a világos politikai felelősségi viszonyok elmosódhatnak.

Valamennyi érv figyelembe vételével a magyar, román és moldáv minták tanulmányozása alapján számomra az tűnik a leghelyesebb megoldásnak, ha a minősített törvények aktív szerepet játszanak, mint az alapvető jogok védelmének közvetett eszközei, mely magában foglalja az alapjogok védelmének néhány legfontosabb intézményét (alkotmánybíróság, ombudsman, rendes bíróságok). Maguknál az alapvető jogoknál, mint törvényalkotási tárgyköröknél viszont elegendő garanciának látszik az egyszerű többség következetes érvényesítése, ezzel a garanciák biztosítása mellett mindenkor kormányzati mozgástér védelme.

Jelen tanulmány átfogó körképet nyújtott a minősített többségű törvényalkotással kapcsolatos közép-európai tapasztalatokról. A minősített többség történelmi szerepe a régióban a demokratikus átmenet békés jellegének támogatása volt a kommunista rendszerek bukását követően. A minősített törvény mégis továbbra is jelentős lehet az alapjogok védelme terén: más intézményi garanciák mellett erősítheti a jogvédelem általános szintjét. Mindazonáltal célszerű a minősített törvények körét szűken meghatározni, illetve értelmezni a parlamentarizmus logikájának védelme érdekében.

⁷⁸ Példaként lásd: Decision no. 36. of 2013. of the Constitutional Court of Moldova [05.12.2013]
